International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)
Peer-Reviewed Journal
ISSN: 2349-6495(P) | 2456-1908(O)
Vol-9, Issue-10; Oct, 2022
Journal Home Page Available: https://ijaers.com/
Article DOI: https://dx.doi.org/10.22161/ijaers.910.47

The case of the Hortas Integrated Project Community in the Surroundings of CEASA/PE: A Public policy on Urban Agriculture

O caso do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no Entorno do CEASA/PE: Uma políticapública de Agricultura Urbana

Cristiane Cruz Barros[1], Oscar Emerson Zúñiga Mosquera[2], Luciano Pires de Andrade[3], Horasa MariaLima da Silva Andrade[4]

[1]Mestre em Administração Rural e Comunicação Rural. Doutoranda em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial.UFRPE
[2]Doutor em Educação. Professor Convidado do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e DesenvolvimentoTerritorial. UFRPE.
[3]Doutor em Etnobiologia e Conservação da Natureza. Orientador. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação emAgroecologia e Desenvolvimento Territorial. UFRPE.
[4]Doutora em Etnobiologia e Conservação da Natureza. Coorientadora. Professora Colaboradora do Programa dePós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial. UFRPE

Received: 16 Sep 2022,

Received in revised form: 08 Oct 2022,

Accepted: 13 Oct 2022,

Available online: 29 Oct 2022

***Keywords*— Urban Agriculture, Regional Development, Public Policies.**

***Palavras Chave*— Agricultura Urbana, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas.**

***Abstract*—** *The present work provides a brief overview of the debates about the construction of a national urban agriculture policy in Brazil, which involves actors from the field of agroecology and food and nutrition security. It also explains data from a research that studied the Integrated. Project of Community Gardens in the surroundings of CEASA/PE. The first steps of thisresearch coincided with the questioning of whether the project dynamized thespace/municipality, or just integrated an exogenous development project. To answer this question, the socio-spatial dynamics observed in the surroundings of CEASA/PE were analyzed before and after the insertion of the project, seeking to identify the transformations in the municipality resulting from its implementation. The research sought to identify the objectives and justifications that were established regarding the decision to implement the Integrated Project of Community Gardens in the surroundings of CEASA/PE in the city of Recife; comparethe current reality with the forecast in the letter of intent of the public policy in question; identify the main environmental impacts in the areas directly linked to the Integrated Project of Community Gardens in the surroundings of CEASA-PE. The methodology used was the case study, having used secondary and primary data, the latter in the form of semi-structured interviews. Finally, the first conclusions obtained from the analyzes carried out were listed, seeking answers to the questions that guided the research, and that configured its objective.*

***Resumo*—** *O presente trabalho veicula um breve panorama dos debates*

acerca da construção de uma política nacional de agricultura urbana no Brasil, que envolve atores do campo da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional. Explicita ainda dados de uma pesquisa que estudou o Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no entorno do CEASA/PE. Os primeiros passos desta pesquisa coincidiram com o questionamento sobre se o projeto dinamizava o espaço/município, ou apenas integrava um projeto exógeno de desenvolvimento. Para responder a esta questão, analisaram-se as dinâmicas socioespaciais observadas no entorno do CEASA/PE antes e após a inserção do projeto, buscando identificar as transformações do município decorrentes de sua implantação. A pesquisa procurou identificar os objetivos e justificativas que foram estabelecidos quanto à decisão de implantação do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no entorno do CEASA/PE no município de Recife; comparar a realidade atual com a previsão na carta de intenções da política pública em tela; identificar os principais impactos ambientais nas áreas diretamente vinculadas ao Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no entorno do CEASA-PE. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso, tendo sido utilizados dados secundários e primários, estes últimos sob forma de entrevistas semi-estruturadas. Finalmente foram relacionadas as primeiras conclusões obtidas a partir das análises efetuadas, buscando respostas às questões que orientaram a pesquisa, e que configuraram o seu objetivo..

I. INTRODUÇÃO

No ano de 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil e lança como carro chefe o desafio do combate à fome e à pobreza, ações de hortas comunitárias em áreas urbanas começam a despontar no Brasil. O reavivamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional (CONSEA) e a realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANs) levantam demandas para o governo incorporar uma política nacional de agricultura urbana.

Em 2004, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS, e como resultado da pressão exercida pela sociedade civil na II CONSAN, realizada em Olinda, PE, o MDS lança um Programa de Agricultura Urbana, como passo na construção de uma política nacional de agricultura urbana.

Em 2007 é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) uma pesquisa nacional de agricultura urbana, que dá origem ao "Documento de Diretrizes para a Construção de uma Política Pública". Esse foi mais um espaço de diálogo entre as organizações da sociedade civil, agora no âmbito da construção de uma política nacional para a agricultura urbana e periurbana. Ao longo dos anos, essas e outras organizações promoveram uma série de visitas de intercâmbios, encontros e seminários que permitiram o aprimoramento das experiências e a troca de informações. Surge a necessidade de fortalecer mais as experiências locais no enfrentamento aos obstáculos impostos à agricultura nos territórios, de promover mais interações entre as organizações. Assim, seria possível construir um ponto de vista comum ou compartilhado sobre a importância da agricultura urbana e quais seriam as políticas necessárias para o setor.

A incidência da sociedade civil com a constituição do GT AU no âmbito do FBSSAN e a realização do seminário nacional de agricultura urbana no III ENA, com a constituição do Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU), levaram o CONSEA a pressionar o governo a dar respostas sobre a construção da política nacional.

No ano de 2014, a Comissão Permanente 3 do CONSEA constituiu um Grupo de Trabalho em agricultura urbana para levar a discussão da política nacional à frente. Neste ano foi elaborado um novo documento com propostas para a construção desta política, intitulado "Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP)", levado a debate em plenária nacional do CONSEA e que se torna referência deste conselho e para o governo, no tema para a implantação da referida política. Nessa mesma plenária, é levantada aproposta de encaminhamento das discussões para a construção da política para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

(CAISAN). É então constituído um Comitê Técnico (CT) na CAISAN, que deve dar tratamento à questão. Além da discussão da constituição de uma política nacional de agricultura urbana, a questão de políticas públicas para o setor é tratada também no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e de Produção Orgânica (PNAPO).

Em novembro de 2019, a Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, aprovou a Política Nacional de Agricultura Urbana. Com o Projeto de Lei 303/19, passou a ser permitido o uso de terrenos da União para a prática de agricultura urbana. O projeto aproveitou as áreas ociosas de imóveis urbanos desocupados ou subutilizados a fim de promover a produção urbana de alimentos por meio de práticas orgânicas e agroecológicas. A medida visou ampliar a segurança alimentar e nutricional da população urbana em situação de vulnerabilidade social, além de gerar alternativas de renda. De acordo com o texto, a Política Nacional de Agricultura Urbana seria articulada com as políticas agrícolas, da agricultura familiar, ambiental e de desenvolvimento urbano.

Esse tema tem tomado lugar nos debates primordiais tanto pelas ações dos gestores de políticas públicas, quanto pelos estudiosos. Alguns estudos apontam a importância da Agricultura Urbana (AU), sobretudo como uma alternativa ou estratégia de sobrevivência econômica de muitos(as) agricultores(as) (FERREIRA, 2009 apud NASCIMENTO, 2019).

Segundo NASCIMENTO (2019), "o fenômeno da AU no mundo vem alcançando destaque, sobretudo, na discussão ambiental e na sua capacidade de produzir alimentos nos espaços urbanos. Essa atividade social propõe mudanças estruturais nas ocupações dos espaços urbanos atuando, por exemplo, no enfrentamento da pobreza e da segurança alimentar e nutricional (SUBSÍDIO para...2015). As práticas da AU, em suas múltiplas formas e possibilidades, são capazes de promover nas cidades: engajamento social, laços de proximidade, geração de trabalho e renda, abastecimento local, promoção do lazer e cultura, dentre outras questões".

Segundo um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1999), 800 milhões de pessoas, distribuídas em todos os continentes praticam, atualmente, agricultura urbana.

O CASO DE RECIFE

Recife é a capital do estado de Pernambuco, localizada na Região Nordeste do país e com uma área territorial de aproximadamente 218,435 quilômetros quadrados (IBGE, 2013). É a cidade nordestina com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e possui o quarto aglomerado urbano mais populoso do Brasil, com quatro milhões de habitantes em 2017, superados apenas pelas concentrações urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (PNUD, 2013).

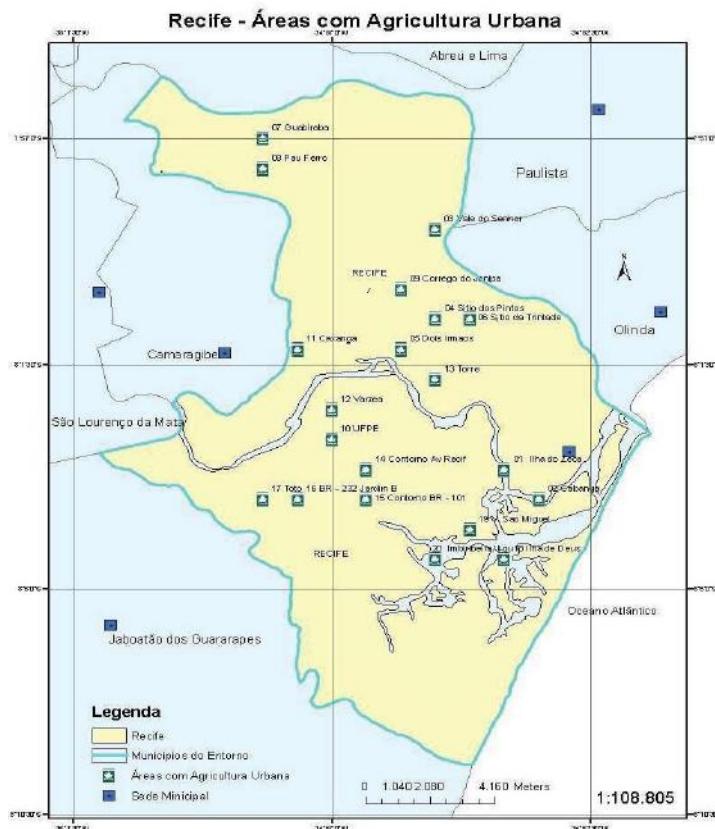
É o município que detém o décimo terceiro maior PIB do país e o maior PIB *per capita* entre as capitais nordestinas. A cidade é a nona mais populosa do país, e sua região metropolitana é a sétima do Brasil em população, além de ser a terceira área metropolitana mais densamente habitada do país, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro (IBGE, 2015).

Recife foi a terceira cidade da América do Sul a ter rede coletora de esgoto sanitário, após Montevidéu e Rio de Janeiro, porém, nos dias atuais, parte significativa de sua população vive em condições ambientais insalubres, o que repercute na qualidade de vida, sobretudo para aqueles que habitam as áreas pobres da cidade. Em 2010, a proporção de domicílios com saneamento básico adequado, ou seja, o percentual de domicílios do Recife com abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e lixo coletado direta ou indiretamente, era de 59,8%, um aumento de exatos 10% em comparação ao percentual registrado em 2000 (IBGE, 2012).

Conforme FERREIRA (2013), **e**m Recife a agricultura tem lugar em áreas da cidade que são desprovidas de construções ou de outras formas de urbanização (parques, jardins, praças, margens de rodovias e de reservas florestais, etc.). As áreas ociosas são ocupadas de duas formas: ou são "invadidas" por famílias que constroem casas, formando as "favelas", ou são ocupadas para a produção de alguma atividade econômica, dentre as quais a agricultura. Recife conta com mais de 300 agricultores urbanos, dos quais alguns trabalham comunitariamente, recebendo apoio institucional, enquanto outros desenvolvem suas atividades agrícolas regulando-se pelo mercado consumidor. Isto sem contar que há agricultura em quintais de residências, em escolas, etc., funcionando, geralmente, para auto- consumo, troca e/ou doação.

Ainda FERREIRA (2013), o Recife tem 51 feiras agroecológicas cadastradas no município, além de 25 hortas comunitárias nas escolas e em locais como Compaz Miguel Arraes de Alencar, na Av. Caxangá, Lar Fabiano de Cristo, na Várzea, CMEI Alcides Tedesco Restelli, na Madalena, Escola de Referência em Ensino Médio Professor Mardônio de Andrade Lima Coelho, em Água Fria, entre outros. A geografia do município favorece a implantação de hortas: a maior parte do território é plana, o índice de chuvas é acima de 1.800

milímetros por ano e há sol a favor durante a maior parte do ano.

Conforme consta na pesquisa de FERREIRA (2013), analisando a AU em Recife, foram identificadas 20 áreas com algum tipo desta atividade, como se pode ver no quadro 01.

Quadro 01: Recife – Áreas com Agricultura Urbana

Fonte: FERREIRA, 2009

O crescente processo de urbanização destaca ainda mais a pobreza e a insegurança alimentar, motivo pelo qual a cidade vem buscando constantemente aprimorar e desenvolver novas formas para enfrentar situações de vulnerabilidade de sua população.

A Prefeitura do Recife vem procurando implementar políticas públicas que visem a diminuição das desigualdades, que são estruturais e produzidas pelo modelo econômico vigente. Sendo assim, em 2004, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Prefeitura implantou o "Programa Agricultura Urbana: manutenção das hortas e pomares comunitários", com recursos do governo federal, por meio do "Programa Fome Zero". O projeto visava ocupar os espaços urbanos ociosos e degradados, com a prática da agricultura orgânica, no sentido de gerar trabalho, renda e segurança alimentar para 590 famílias em situação de insegurança alimentar. Vale salientar que a situação de insegurança alimentar no estado, em 2004, era de 51,2%, segundo IBGE (2006).

Em 2007, com a conclusão do referido projeto e mediante a necessidade de continuar o

trabalho de apoio à agricultura urbana, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, por meio da Diretoria de Abastecimento e Segurança Alimentar desenvolveu, com 95% de recursos do governo federal, o "Projeto de Apoio Complementar ao Programade Agricultura Urbana e Periurbana do Recife", que vigorou até 2009.

Em 2008, inicia-se uma experiência de horticultura intensiva, realizada no perímetro urbano do Recife, em propriedade federal com espaços não edificáveis, sob linhas de alta tensão de energia. Estas hortas encontram-se sob jurisdição do órgão federal responsável pela infraestrutura de transporte – DNIT. Como as hortas encontram-se próximas do CEASA-PE, em 2009, o DNIT passa a administração da área para a instituição.

II. METODOLOGIA

Como campo de estudo, foi escolhido o entorno do CEASA/PE, onde estão dispostos um conjunto de hortas

urbanas, às margens das rodovias federais (BR 101 e 232) e onde está localizado o Projeto Integrado das Hortas Comunitárias, que completa 15 anos e já alcança a extensão de 73 hectares. O incentivo do uso das nove alças no entorno do Ceasa para a prática da agricultura urbana surgiu após um processo de desapropriação de ocupações irregulares nessa região. Ao identificar que várias dessas famílias que permaneceram nas vizinhanças estavam em situação de vulnerabilidade social e tinham origens rurais, nasceu a ideia de garantir renda para elas por meio da produção de alimentos.

Hoje são 162 agricultores e agricultoras que sustentam suas famílias com uma diversidade de hortaliças que são comercializadas no Ceasa e também destinadas a compradores diretos que param nas proximidades da BR-101 em busca de alimentos e ração. Parte dessa produção, que é muito grande, segue também para as feiras dos bairros vizinhos, como Jardim São Paulo, Roda de Fogo e Engenho do Meio. As principais variedades produzidas no projeto são quiabo, alface, coentro e, principalmente, o capim mian, destinado à alimentação de pássaros, que é o principal responsável pelo faturamento desses produtores.Há ainda o cultivo de macaxeira e milho.

A dinâmica espacial neste lugar é diferenciada, não apenas porque a produção é realizada de maneira diferente, mas também porque os grupos sociais envolvidos têm perfis sócio-econômico distintos e porque o uso do solo urbano nesse lugar é diferenciado mediante legislações específicas do poder público municipal.

A questão do uso do solo urbano mediante a legislação e os zoneamentos para a agricultura tem sido um fator relevante no desenvolvimento dessa atividade, uma vez que se pode gerar tensões ou conflitos entre os próprios agricultores, entre os agricultores e o Estado e eventuais proprietários de áreas onde se pratica a atividade. As tensões ocorrem porque cada grupo de agentes têm interesses distintos sobre os referidos espaços. Trata-se, portanto, de

usos do espaço, mediante as dimensões política, econômica e urbanística da agricultura urbana. Nesse contexto, não se pode esquecer que a condição de vulnerabilidade em que se encontram os agricultores urbanos é o principal fundamento para a produção agrícola na cidade.

A densidade comum ao espaço urbano faz dele um lugar atrativo e, portanto, seu uso acontece mediante disputas como as que ocorrem no conjunto de terras localizadas próximas ao CEASA-Recife.

A **Imagem 01** a seguir mostra a localização atual do entorno do CEASA-PE, onde estão dispostos um conjunto de hortas urbanas, às margens das rodovias federais (BR 101 e 232), através do Soft Google Erth.

Imagem: 01 – Foto aérea entorno da CEASA-PE

Fonte: Google Erth - Imagens ©2021 CNES / Airbus, Maxar Technologies

Vale notar que a presença do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias nesta localidade não se constitui por si só em garantia de desenvolvimento para os espaços sob sua influência. É necessário considerar que os efeitos potenciais de suas ações terão maior ou menor possibilidade de deflagrar um processo de desenvolvimento socioeconômico, com perspectivas de inclusão social e com possibilidades de continuidade no tempo. Esta dinâmica depende do ritmo da implantação e manutenção das políticas públicas voltadas ao

desenvolvimento. Os efeitos que a implementação do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias podem provocar num determinado território varia em função das características da gestão e do próprio território em que se insere.

Este estudo teve como foco a análise do processo da formulação e da implementação da política de Agricultura Urbana, em virtude de situar-se próximo à um polo de abastecimento em expansão, numa zona tradicional dedicada à comercialização de produtos da hortifruticultura a nível de atacado e que passa a ter importância estratégica com o Ceasa/PE, com os compradores diretos que param nas proximidades da BR-101 em busca de alimentos e ração e com as feiras dos bairros vizinhos, como Jardim São Paulo, Roda de Fogo e Engenho do Meio. Em resumo, o estudo focou: **a)** O sistema de gestão na implementação da política e o sistema institucional constituído pelo Projeto Integrado das Hortas Comunitárias; **b)** Os impactos dessa experiência na configuração e dinâmica dacidade.

O **item a)** constante do foco desse estudo foi estudado através da análise de: **1) Dados secundários**: documentos possibilitaram reconstituir o processo histórico desta política de Agricultura Urbana no entorno do CEASA-PE. Inicialmente foi utilizado o método descritivo a partir de dados secundários: - foi realizado um levantamento bibliográfico, com pesquisa em trabalhos relacionados ao referencial teórico e à caracterização geográfica do espaço em estudo. Depois de conhecido o que se produziu sobre a realidade do espaço em tela, e já tendo sido anteriormente definida a problemática a ser abordada, os conceitos e categorias de análise, as leituras de trabalhos mais específicos se tornaram uma prática contínua e pertinente a cada assunto a ser abordado; - atas das reuniões dos Conselhos Superiores da Prefeitura do Recife, referentes às implementações do Projeto Integrado das Hortas. Também houve uma revisão da literatura existente; **2) Dados primários**: Foram realizadas entrevistas com: atores internos da Prefeitura do Recife, com representantes dos grupos envolvidos no processo político de implantação do Projeto e com atores sociais envolvidos com a recepção do Projeto e a sociedade civil, governamental, religiosa e política.

O **item b)** constante do foco diz respeito a uma avaliação dos impactos positivos e negativos da implantação e operação do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no entorno do CEASA-PE. Tal avaliação foi obtida através da aplicação de uma matriz deimpactos (tipo LEOPOLD) onde foram relacionadas as ações a incidirem sobre o meiobiofísico e socioeconômico e seus efeitos sobre os fatores do meio ambiente. Foram assim identificados e avaliados os efeitos da ação sobre o subsistema meio físico, em vista alguma obra de engenharia que eventualmente haja originado desmatamentos, terraplanagens, alterações na drenagem natural, destinação de resíduos e efluentes, etc. Igualmente, foram reconhecidos e avaliados os efeitos da atividade sobre o ambiente socioeconômico, destacando-se eventuais reassentamentos de pessoal, perda de bens ou prejuízos à qualidadede vida e benefícios decorrentes do advento da agricultura urbana. Nesse particular foi possível analisar a previsão de impactos contida no pretérito EIA-RIMA elaborado para licenciamento das ações, procurando-se aí, as interfaces entre os efeitos previstos e os efetivamente acontecidos. Como resultado, medidas mitigadoras e programas ambientais puderam ser sugeridos para mitigar ou mesmo eliminar negatividades persistentes.

III. REVISÃO DA LITERATURA

Como fundamentação teórica foram utilizados dois enfoques complementares: **a)** Formulação e implementação de uma política pública para Agricultura Urbana/desenvolvimento local; **b)** Quadro conceitual na área de Espaços e Dinâmicas Regionais numa concepção de mudança social.

3.1- Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas aborda duas fases correspondentes, respectivamente, ao processo de formulação e de sua implementação. Esta pesquisa foi o estudo da implementação de uma política, seguindo o paradigma dos processos sociais, por se tratar de um estudo centrado nos atores sociais, suas funções, características e estratégias. O foco de Políticas Públicas como processo abrange diferentes conceitos, entre os quais: racionalidade limitada, conflitos e convergências entre as racionalidades, relação de poder, participação e liderança.

Existem várias definições de políticas públicas. Abordamos as definições centradas nos paradigmas que versam sobre os processos sociais intra e interorganizacional entre atores sociais, entre os quais distinguimos os clássicos: Morgan (2002); Monteiro (1982), Cavalcanti (1990), Pedone (1985).

Segundo Monteiro (1982), "as políticas públicas apresentam um elemento muito forte de indução, a partir das reivindicações ou de interesses especiais de grupos na sociedade. Podemos identificar numa sociedade 3 grupos de indivíduos que costumam desempenhar um papel relevante no surgimento e na trajetória de uma política pública: os políticos (ou coalizões políticas); os

burocratas (ou a burocracia do governo) e os grupos de interesses especiais (ou grupos de interesse)". Assim sendo, o Estado movido por esses movimentos de pressão, passa a interferir diretamente sobre os diversos segmentos econômicos e sociais, podendo defini-los, limitá-los e facilitar a ampliação das questões que envolvem o objeto de sua ação planejada.

Rodrigues (1988), define as políticas públicas como sendo um instrumento utilizado pelo Estado para reduzir as diferenças existentes entre as diversas classes sociais e, assim, promover o desenvolvimento social.

Segundo Rodrigues (1988), "a implementação de Políticas Públicas inicia-se com as decisões concernentes ao exame e estruturação dos meios institucionais necessários àrealização das metas fixadas pelo legislativo ou executivo, ou inicia-se com a operacionalização dessas metas de ação desses meios institucionais. A segunda alternativa supõe que haja uma etapa intermediária entre formulação da política pelo executivo ou pelolegislativo e sua operacionalização. Essa etapa intermediária consiste em um momento de definição dos meios institucionais".

Seguindo o mesmo paradigma que Rodrigues (1988), Cavalcanti (1990) afirma queas políticas públicas "não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto e a um complexo sistema de relações formais e informais, que entre elas se estabelece".

As relações interorganizacionais, as interações e todo o processo decisório pertinente são, segundo o próprio Cavalcanti (1990), produzidos em um *continnum*, onde seus extremos seriam: a rede e o campo. A rede interorganizacional expressa um padrão total de interação em um grupo de órgãos, que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo ou um setor. A atuação das organizações como rede não privilegiam exclusivamente seus objetivos – próprios, mas também os coletivos.

No extremo oposto do *continnum*, a situação de campo, ainda segundo Cavalcanti (1990), "é caracterizada pela existência de organizações atuando prioritariamente na promoção de objetivos próprios, disputando domínios, não aceitando as relações de interdependências, etc". Estando, segundo ele, nosso aparato administrativo público mais aproximado à situação de campo, e que quando não demonstra a pobreza de nossas políticas públicas, verifica-se a constante deficiência ou fracasso na implementação das mesmas.

Há o reconhecimento geral do papel estratégico do aparelho do Estado mas, conforme Cavalcanti (1990), "muito pouco se tem feito para analisar sistematicamente a lógica e o impacto dos processos organizacionais e, sobretudo, interorganizacionais na modelagem, instrumentalização e implementalização de Políticas Públicas".

Segundo Pedone (1985), diferentes classificações têm sido dadas ao estudo de políticas públicas. No entanto, há uma concordância ampla no que se refere à subdivisão do processo de políticas públicas, que o diferencia em cinco momentos ou etapas:

a) Formulação de assuntos públicos e de políticas públicas - Momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem definição de políticas;

b) Formulação de políticas públicas - Compreende o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável;

c) Processo decisório - Está interligado à formulação de políticas públicas, porém com delimitações próprias, quando os grupos de pressão exercem influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas, e estes exercem influências entre si;

d) Implementação de políticas públicas - Processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão de política, interrelacionando ou não as políticas, programas, administrações públicas, organizações e grupos sociais envolvidos e na intervenção governamental;

e) Avaliação de políticas - Vista pelo prisma do processo, a avaliação considera quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando como, e que diferença faz com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

As políticas públicas não são neutras. Elas visam construir uma mudança na realidade concreta da sociedade e essa mudança é feita através de um sistema formal interorganizacional, no âmbito de relações interorganizacionais, intergrupais e interpessoais, envolvendo racionalidades diferentes, onde os conflitos de representação se desenvolvem, numa rede de poder.

Este tema é ricamente desenvolvido pela bibliografia clássica do assunto, dos quais distinguimos os seguintes autores: Pedone (1985), March e Simon (1981), Hall (2004), Morgan (2002), Lucas (1985), Castanhar (1986), Crozier e

Friedberg (1977) e Jobert (1987).

Entre os conceitos que foram desenvolvidos, foram destacados no referencial teórico inclusão social, adaptação da organização à sociedade e processos sociais (liderança, conflito, poder, negociação e participação).

A partir da nova lógica mundial, das novas condições internacionais e da complexidade crescente das ordens sociais, para a conquista de amplo consenso de cidadania econômicas e políticas, pressupõe-se a demanda de um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar suas funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Essa nova situação gera, nas políticas públicas, intervenções com diversos entes participativos. Esse novo paradigma pode ser verificado na Constituição de 1988 e suas regulamentações que proporcionaram uma nova realidade ao poder local (escalas intermediárias administrativas) que, a partir de 1988, tornou-se uma unidade federativa com grande poder de decisão, possibilitando tomada de decisão junto às suas articulações (públicas e privadas), gerando, assim, novas formas de articulação que são os arranjos institucionais. O foco de suas ações ora resulta em ações oportunistas, bem como explicou Williamson (1985), ora também podem gerar ações em prol do desenvolvimento da sociedade civil, como pontuou Mazzucato (2014). Essas questões normalmente são explicadas pelas condições determinantes do território (cidade, região, centro urbano, estado, etc.), o que foi pontuado por North (1990), como as condições históricas e de ideologia de um determinado local, indicadas pela reflexão teórica sobre o debate da complexidade do território nos arranjos institucionais. O resultado é que essas regiões estão se dotando de maior flexibilidade por conta dessa autonomia e, nesse sentido, descentralizando suas ações para o surgimento de novas relações que são os arranjos institucionais híbridos (ações entre o público e o privado que podem ser representadas, por exemplo, pelas ações de Parcerias Público-Privadas – PPP's); estas podem ora promover o desenvolvimento local (urbano) de uma determinada área, ora podem apenas promover o crescimento econômico, aumentando o PIB (Produto Interno Bruto) do município e não se preocupando com a sociedade civil, ou seja, estar voltada para uma perspectiva do empreendedorismo urbano na qual só se objetiva a cidade como mercadoria, voltada para as questões do interesse do mercado e/ou interesses oportunistas.

3.2- Espaços e Dinâmicas Regionais

Desenvolvemos a revisão bibliográfica de textos alusivos à Geografia Regional, que nos embasaram na construção de análises que compreenderam as diferenciações e especificidades do município, ou seja, o arcabouço teórico da Geografia Urbana nos guiou ao entendimento dos fenômenos inerentes ao município.

Os conceitos teóricos utilizados foram definidos, buscando que o entendimento da realidade do município como resultante de interações e processos entre atores sociais que sederam em níveis interno e externo ao local – enxergaram este espaço como produto das relações sociais, culturais, políticas e econômicas cotidianas.

Foi necessária a reflexão de como o movimento das forças externas (globalização) puderam atuar sobre o município e como as internas (lugar) adequaram-se e/ou reagiram, numa articulação e relação que reconfiguraram a nova constituição do município enquanto espaço de particularidades e singularidades históricas.

Para Lefebvre (2002), a problemática do mundo ganhou um contorno urbano, independentemente da atuação em diferentes campos epistemológicos do conhecimento e, essencialmente, porque se trata de um exercício de método. O método que sustenta sua argumentação é o regressivo – progressivo. Regressivo, indo do virtual ao atual, do atual ao passado; progressivo, movendo-se do superado e do finito ao movimento que prenuncia esse fim, que anuncia e faz nascer alguma coisa de novo.

O pensamento de Carsalade (2013) vai, em certa medida, ao encontro desse esforço analítico. Diante da constatação da ausência de uma investigação das culturas locais no âmbito das propostas de planejamento urbano – gerando erros nas estratégias de implementação e gestão, além de deformar o verdadeiro significado e a expressão simbólica dos locais onde esse planejamento se aplica –, o autor investiga e associa os conceitos de cultura, identidade, conservação, espaço público, sociabilidades e patrimônio cultural. É dessa maneira que o autor busca alternativas para o entendimento desses conceitos e das diferentes combinações entre eles, essenciais para pensar o município e neleintervir.

Nesse estudo também foram apresentadas reflexões em torno do conceito de desenvolvimento incluindo, naturalmente, a questão do desenvolvimento regional, isto é, procurando-se inserir na discussão a dimensão espacial – explicitando, como parte fundamental, uma caracterização de território – uma vez que se tratou de refletir sobre como se materializaram na área objeto de estudo os efeitos da implantação do Projeto Integrado das Hortas

Comunitárias.

Para Melo e Zancheti (1991), o modelo de desenvolvimento regional reflete uma organização espacial do nível de intensidade do uso do solo. Em termos de organização territorial, é um modelo quantitativo - baseado em densidades construtivas, tamanho de polos, conexões defluxos-, desconsiderando a própria natureza do espaço e suas características morfológicas. Para se compreender melhor este modelo, faz-se necessário que se analisem as diretrizes propostas que permitiriam a implantação desta organização do espaço metropolitano. Diretrizes eram os usos do solo que viabilizariam o modelo espacial. Contudo, o modelo estava subordinado à implantação das diretrizes. Modelo era entendido como um estado desejado futuro, uma organização do espaço, que seria o resultado de um processo de desenvolvimento guiado espacialmente pelas diretrizes.

Em Fernandes (2009), discute-se uma noção de cidade inspirada nesse papel difusor do desenvolvimento no território e na sociedade atribuído aos centros urbanos, à qual se sucede um esforço de identificação de novos fatores de desigualdade regional, baseados emindicadores selecionados de conhecimento e inovação. A partir daí, reflete-se sobre ainteração entre a tipologia de cidades e a tendência de crescimento da desigualdade na ausência de uma política urbano-regional baseada na melhor distribuição do fenômeno urbano e das competências de conhecimento e inovação no território nacional.

Para Lacerda e Zancheti (1991), "o complexo modelo proposto de organização territorial da RMR serviu de base para orientar planos setoriais complementares de suporte ao processo de planejamento do desenvolvimento metropolitano que foram desenvolvidos em períodos anteriores ou simultaneamente ao PDM. Por exemplo, foram elaborados completos e sofisticados planos de saneamento, preservação de sítios históricos, proteção de mananciais, transporte, entre outros. Alguns destes planos merecem destaque especial devido à sua implantação, mesmo que parcial, ao longo destes anos".

De acordo com Araújo (2018), o bom momento experimentado na realidade econômica do Estado foi acompanhado de melhorias na dimensão social, trajetória igualmente observada para o país, embora venha sendo fortemente impactada na crise atual.Dentre tais melhorias, destacam- se os avanços no quadro educacional. Para a autora, a educação tem papel estratégico. E está desafiada a ser um dos lastros centrais de um novo momento, tendo concomitantemente que inovar, buscando, entre outras mudanças, sintonia com os novos paradigmas do mundo digital e com as exigências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho do século XXI.

IV. CONCLUSÃO

Este artigo constitui-se numa reflexão sobre a intervenção do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no município de Recife, representada pela implantação e operacionalização de uma política pública em Agricultura Urbana e sobre os debates acerca da construção de uma política nacional de agricultura urbana no Brasil

A participação do projeto não foi isolada mas integrou um conjunto de ações especializadas de outras instituições que resultaram num projeto mais amplo e abrangente.

Por tal via focalizou-se a construção de um sistema multi-organizacional, ao qual seguiu-se breve melhoria do nível de vida, alicerçado em produção de hortaliças que são comercializadas na CEASA, nas proximidades da BR-101 e nas feiras dos bairros vizinhos.

A presença do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias desencadeou e/ou intensificou fenômenos que se refletiram na organização social e espacial urbana do município, que se materializaram nas formas urbanas e que inovaram a paisagem – alterada de acordo com as técnicas e o capital que o município dispunha no momento. Assim, foimodificada a configuração do espaço urbano de Recife, que se expandiu ao adquirir novas formas, funções e paisagens.

Por fim, a concepção deste trabalho obedeceu uma abordagem teórica, centrada na análise de políticas públicas e na perspectiva de ações coletivas. Tal conjunto inspira paulatinamente implicações macroeconômicas e sociais no conjunto nacional.

REFERÊNCIAS

[1] ALVIM, T. B. A.; KATO COSTA, V. R.; CASTRO, R. L. G. de. **Desafios das políticas urbanas no Brasil**: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. Caderno de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, v. 6, n. 1, 2006.

[2] Anais do III ENA: Encontro Nacional de Agroecologia – Rio de janeiro. Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, 2014, 232p.

[3] Carta Política do Encontro Nacional de Agricultura Urbana – ENAU. Disponível em: . Acessoem: 05 nov. 2015.

[4] MENDONÇA, M.M.; MONTEIRO, D.; FIGUEIREDO, S.C.; MENDES, R. **Agricultura na Cidade e a Busca da Segurança Alimentar e Nutricional**: Reflexões a partir da Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro. In: Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais. Disponível em: .

Acesso em: 01 out. 2005

[5] BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**,São Paulo, v. 20, n. 57, p.221-236, 01 ago. 2006.

[6] CAVALCANTI, B. S. Gestão pública integrada, implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da Administração Pública. In: **Reunião anual da associação de Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD**, 14. 1990, Florianópolis. Anais...v. 8, p. 185 – 198.

[7] CASTANHAR, J. C., CAMPOS, A. M. **Interesse Público, Política Pública e o Papel da Burocracia**: Ligação da Política Industrial no Brasil. 1986. 27 p. (Mimeo).

[8] CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard – **L'acteur et le système**. Paris, Ed. du Seuil, 1977, 445p., bibliogr., índex (sociologie politique).

[9] DORETTO M.; MICHELLON, E. **Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do programa de aquisição de alimentos no Paraná**. Sociedade e Desenvolvimento Rural, Brasília, v. 1, n. 1, p. 107-138, 2007.

[10] FERNANDES, A.C.: LIMA, J. P. R. 2006. **Cluster de Serviços: Contribuições conceituaisa partir de evidências do polo médico do Recife.** In Sá, A.; CORREA, A. C. B. (orgs.)

[11] FERREIRA, Rubio José. **Agricultura na cidade do Recife-PE**: Complementaridades Rural- Urbanas e Dinâmica Espacial. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

[12] HALL, R. H. **Organizações**: estrutura e processos. 8. Ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 2004. Handbook de relações interorganizacionais da Oxford/Steve Cropper...(ET al.); (tradução: Heitor José Cademartori Mendina...et AL.). – Porto Alegre: Bookman, 2014. Xxii, 706 p. : Il. ; 25 cm.

[13] JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre – **L'Etat em action. Politiques publiques et corporatismes.** – Paris, Presses Universitaires de France, 1987. 23cm, 242p. Notes bibliogr. (Recherches politiques).

[14] LACERDA, N., 1991, Estado, Capital Financeiro, Espaço Habitacional. O Caso da Região Metropolitana do Recife. Editora da UFPE, Recife.

[15] LEFEBVRE, Henri. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

[16] LEITE, S. **Impactos regionais da reforma agrária no Brasil**: aspectos políticos, econômicos e sociais. Reforma agraria e desenvolvimento sustentável, Brasilia, 2000.

[17] LUCAS, R. **Democracia e Participação**. Ed. Universidade de Brasília. 1985.228p.

[18] MARCH, J. G., SIMON, H. A. **teoria das Organizações**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.353 p.

[19] MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

[20] MONTEIRO, V. **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 1982.

[21] MORGAN, Gareth, 1943 – Imagens da Organização: edição executiva/Gareth Morgan;tradução Geni G. Goldschmidt. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

[22] NASCIMENTO, Leonardo Rodrigo Silva do. **A construção social do saber a partir de uma experiência de agricultura urbana na cidade do Recife/PE** / Leonardo Rodrigo Silva do Nascimento. – Recife, 2019. 89f.:il.

[23] NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New ork: Cambridge University Press, 1990.

[24] PEDONE, L. **Formação, implementação e avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: FUNCEP, 1985. 45 p.

[25] RODRIGUES, S. **Análise interorganizacional na implementação de Políticas Públicas para o setor rural**. Recife: UFRPE. 1988. V.2, p. 23-33. (Caderno Omega).

[26] SANTOS, Otávio Augusto Alves dos. A Região Metropolitana do Recife e os desafios do planejamento urbano frente à crise ambiental contemporânea. **Revista Okara: Geografia em ebate**, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 179-194, 2013. Programa de Pós-Graduação em Geografia daUFPB.

[27] **Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios** / Tania Bacelar de Araújo, TarcísioPatrício de Araújo (orgs.). – Recife:Cepe, 2018. 317p.: Il.

[28] SUBSÍDIO para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP) [2015].

[29] WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985,1987.